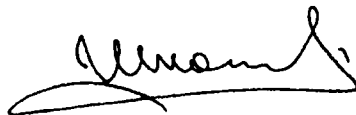


0- 497182

На правах рукописи



ШКОЛИК Олег Александрович

**СТРАТЕГИЯ ПОВЫШЕНИЯ
ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА
РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ**

Специальность: 08.00.10 - "Финансы, денежное обращение и кредит"

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Екатеринбург - 2012

Работа выполнена на кафедре финансов, денежного обращения и кредита Высшей школы экономики и менеджмента Уральского федерального университета им. первого Президента России Б.Н.Ельцина.

Научный руководитель - д-р экон. наук, доцент
Слепухина Юлия Эдуардовна

Официальные оппоненты - д-р экон. наук, профессор Куцури Георгий Николаевич, Финансовый университет при Правительстве РФ, профессор кафедры финансов
- канд. экон. наук, доцент Макарчева Ольга Анатольевна, Саратовский государственный социально-экономический университет, доцент кафедры финансов

Ведущая организация - Российская академия предпринимательства

Защита состоится 21 мая 2012 года в 13⁰⁰ час. на заседании диссертационного совета Д 212.241.03 при Саратовском государственном социально-экономическом университете по адресу: 410003, Саратов, Радищева, 89, Саратовский государственный социально-экономический университет, ауд. 843.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государственного социально-экономического университета.

Автореферат разослан 20 апреля 2012 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000795761

Ученый секретарь диссертационного совета, д-р экон. наук, профессор  С.М. Богомолов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. На современном историческом этапе, важнейшее значение для России играет региональный аспект, он выступает определяющим фактором перспектив государственного развития и устойчивости государства к дестабилизирующим факторам и событиям.

Региональное развитие напрямую зависит от состояния региональных финансов, от того насколько самостоятелен регион в формировании достаточного материального обеспечения, необходимого для реализации им своих государственных функций. В связи с этим особую актуальность приобретает разработка проблем повышения финансового потенциала регионов.

Государственные реформы, реализованные в последнее десятилетие, запустили процессы централизации во многих сферах федеративных отношений. Перераспределение полномочий и финансовых ресурсов от регионального уровня власти к федеративному уровню, обусловили концентрацию полномочий и ресурсов преимущественно в руках федеральных органов. Вкупе это привело к снижению финансового потенциала российских регионов, к неустойчивости региональных финансов, росту дефицитов региональных бюджетов, и к сокращению инструментов качественного развития регионов.

В то же время экономические и социальные реалии, указывают на то, что за несколько последних лет, необходимость активного управления региональными процессами только усилилась. Перед региональной властью образовался целый ряд не только текущих проблем, но и вопросов долгосрочного стратегического развития регионов. Это определяет важность и неотложность поиска научных решений всех проблем связанных с формированием и укреплением финансового потенциала российских регионов, и соответственно, характеризует высокий уровень актуальности темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Как в отечественной, так и в зарубежной науке, сущности и особенностям региональных финансов уделяется значительно меньше внимания, нежели проблемам общегосударственных финансов.

Вопросы региональных финансов, проблемы формирования и укрепления финансового потенциала регионов, а также разработка вопросов совершенствования федеративных отношений, непосредственно связанных с финансовым потенциалом регионов, явились предметом исследования для немалого числа отечественных деятелей науки. Среди них нужно выделить Бабаян Н.А., Врублевскую О.В., Галицкую С.В., Година А.М., Горегляда В.П., Ермакову Е.А., Золотареву В.С., Казака А.Ю., Карлова А.М., Корчагина Ю.А., Крохину Ю.А., Лаврова А.М., Лексина В.Н., Мнацаканяна А.Г., Морозову Е.А., Наливайского В.Ю., Невскую Н.И., Подпорину И.В., Родионову В.М., Романовского М.В., Сабанти Б.М., Ходорович М.И., Христенко В.Б., Чабанову Э.В., Швецова А.Н. и других.

Среди зарубежных представителей науки, также имеется определенное количество работ посвященных разработке обозначенных проблем. В частности, основная масса исследований выполнена следующими деятелями науки: Бретон А.,

Вэингэст Б., Ли Д., Масгрэйв Р., Монтинола Г., Отс У., Райкер У., Санди И., Стоцкий Дж., Танци В., Томсон Т., Хен-Фу Ц., Цань Ю., Шах А. и ряд других.

Тем не менее, в исследуемой сфере финансовой науки большое количество проблемных вопросов, все же осталось без внимания, в то время как многие проблемы региональных финансов, не нашедшие пока своего решения, обострились. Более того, основу научных интересов некоторых авторов, составляют скорее отдельные вопросы региональных финансов, нежели всестороннее рассмотрение их проблематики. В связи, с чем ощущается острая потребность комплексной разработки и исследования теоретических и практических проблем формирования финансового потенциала регионов.

Нельзя не отметить и то, что в большинстве случаев работы имеют скорее теоретическое значение, что обусловлено ограниченным охватом, не учитывающим многогранную и неповторимую специфику российских регионов, а, следовательно, они и не имеют широкого научно-практического применения.

Предмет диссертационного исследования. Предметом исследования выступает совокупность комплексных экономических и финансово-правовых отношений складывающихся в процессе формирования финансового потенциала российских регионов.

Объект диссертационного исследования. Объектом исследования являются финансовые ресурсы, формирующие доходную часть региональных бюджетов.

Цель диссертационного исследования. Цель исследования заключается в разработке комплексного научно-теоретического подхода (стратегии) и практических рекомендаций по повышению и укреплению финансового потенциала российских регионов.

Задачи диссертационного исследования. Необходимость достижения поставленной цели обусловила потребность в решении следующих задач:

- исследовать этнополитические и экономические основы региональных финансов в системе федеративных отношений;
- раскрыть сущность бюджетного федерализма, определить его роль и значение в процессе построения финансовых отношений;
- определить сущность и содержание финансового потенциала региона, выявить субъективные и объективные факторы, влияющие на процесс его формирования и итоговую величину;
- провести анализ практики формирования финансового потенциала широкого перечня регионов, рассмотреть структуру их финансовых ресурсов и выявить при-
сущие им особенности и общие тенденции;
- определить основные элементы стратегии повышения финансового потенциала и предложить инновационные подходы повышения и укрепления финансового потенциала российских регионов.

Теоретическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили фундаментальные научные труды, а также концепции, теории и гипотезы, представленные и обоснованные в работах российских и зарубежных деятелей науки, специализирующихся на разработке проблем финансов, финансового потенциала, бюджета, налоговых и неналоговых доходов, федерализма и региональной политики.

Методологическая основа исследования. При исследовании, методологической основой послужил диалектический метод познания, предполагающий изучение экономических категорий и процессов в их постоянном развитии, взаимосвязи и взаимообусловленности. Помимо этого, в процессе исследования использованы и другие методы, в том числе дедуктивный метод, метод анализа и синтеза, метод сравнения, графический метод, программный метод, а также метод экономико-статистического анализа.

Информационная база исследования. В процессе исследования информационной базой выступили официальные материалы Федеральной службы государственной статистики, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной налоговой службы Российской Федерации; федеральные и региональные нормативно-правовые акты по вопросам бюджета, налогов и финансов, данные, опубликованные в отечественных монографиях, периодических изданиях, аналитические материалы информационных и экспертных агентств, исследования международных организаций, информационные и справочные базы данных, а также другая информация, собранная автором в ходе подготовки и написания исследования.

Научная новизна диссертационного исследования. Элемент научной новизны диссертационного исследования, состоит в следующих научных положениях и результатах, достигнутых автором:

- разработан и обоснован расширительный подход к пониманию бюджетного федерализма как проявления государственного федерализма в финансово-бюджетной сфере и доказано его определяющее значение в построении и реализации национальной системы финансовых отношений;

- раскрыто содержание исторических моделей формирования федераций, обобщена логика и динамика развития бюджетного федерализма, определены его целевые приоритеты на разных исторического развития;

- уточнено содержание и выявлены отличительные признаки финансового потенциала региона как экономической категории: целевая обусловленность ресурсов; совокупность финансовых ресурсов мобилизуемых в рамках публичных, финансовых правоотношений; концентрация ресурсов в руках региональной власти;

- выявлены субъективные и объективные факторы определяющие процесс формирования и величину финансового потенциала региона: качество работы региональных органов государственной власти, потенциал региональной экономики, наличие и состав природных ресурсов, стабильность социальной обстановки и демографии;

- предложен и аргументирован методологический подход к разработке проблем и реформированию региональных финансов в системе экономического районирования; выявлены и обобщены основные тенденции и явления, характерные для современной сферы региональных финансов: высокая доля безвозмездных поступлений, низкая доля неналоговых доходов и низкая доля региональных налогов в структуре доходной части, планомерная реструктуризация доходной части региональных бюджетов;

- разработана трактовка понятия "бюджетный риск" как отклонения фактических поступлений бюджетных доходов от запланированных, исходя из которой

установлены и обобщены связанные с этим риском рисковые события и определен фактический уровень бюджетного риска различных регионов России;

- обоснована и детально описана необходимая в современных условиях стратегия повышения финансового потенциала регионов по трем стратегическим направлениям: реформирование системы федерализма; использование инновационных подходов к системе разграничения доходных полномочий; пересмотр отдельных финансовых процессов протекающих на региональном уровне;

- в рамках предложенных стратегических направлений систематизированы, обобщены и уточнены меры, направленные на повышение финансового потенциала российских регионов путем реформирования их доходной базы в части налоговых и неналоговых доходов, включая такие как: разграничение доходных источников на основе вертикального выравнивания и оптимального соотношения объемов доходной части и территориальной налоговой нагрузки; перегруппировка федеральных и региональных налогов и наличие одного стабилизирующего источника, представленного федеральным налогом; создание системы администрирования поступлений по региональным налогам.

Практическая значимость результатов работы. Практическая значимость определяется возможностью использования содержащихся в исследовании положений и разработок, выводов и рекомендаций для совершенствования системы федеративных отношений в бюджетно-налоговой сфере, в разработке региональной финансовой политики и политики регионального развития. Помимо этого основные положения работы, также могут быть применимы в научно-исследовательской деятельности.

Апробация результатов исследования. Основные результаты исследования были опубликованы в научных рецензируемых журналах, а также были широко освещены в рамках международных и всероссийских конференций широкой географической выборки.

Наиболее существенные положения и результаты исследования нашли свое отражение в публикациях автора общим объемом 11,8 п.л., в том числе в изданиях, рекомендованных ВАК - 4 статьи объемом 2,6 п.л.

В практической деятельности результаты исследования были использованы в работе региональных органов государственной власти, а также в подготовке специалистов экономического профиля высших учебных заведений.

Структура и содержание работы. Работа имеет следующую структуру, определенную логикой анализа взаимосвязанных аспектов изучаемого предмета и совокупностью решаемых задач:

Ведение

Глава 1. Теоретико-методические аспекты формирования региональных финансов в системе федеративных отношений.

1.1. Этнополитическая и экономическая необходимость региональных финансов как самостоятельной единицы системы федеративных отношений.

1.2. Бюджетный федерализм как основа формирования приоритетов финансового потенциала регионов.

Глава 2. Современные региональные финансы: анализ состояния и перспективы формирования финансового потенциала.

2.1. Анализ региональных финансов в системе экономического районирования

2.2. Формирование финансового потенциала регионов и структура финансовых ресурсов

Глава 3. Совершенствование механизма повышения финансового потенциала регионов

3.1. Основные элементы стратегии повышения финансового потенциала

3.2. Инновационные подходы к формированию собственных доходов региональных бюджетов

Заключение

Библиографический список

Приложения

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Основные научные результаты диссертационного исследования представлены в трех группах взаимосвязанных между собой проблем.

Первая группа проблем связана с исследованием теоретико-методологических аспектов формирования финансовых отношений.

В ходе изучения классических теорий о государстве было установлено, что финансы являются неотъемлемым элементом государственности. Это обуславливается тем, что отрасль государственных финансов является материальной первоосновой всего государства, поскольку консолидирует и перераспределяет ресурсы необходимые для его существования, для реализации государственной деятельности.

Рассмотрение отечественной практики формирования финансовых отношений, проведенное в разрезе широкой исторической динамики выявило, что процесс становления этой отрасли был сложным. При этом наиболее проблематичным и неоднозначным было становление сектора региональных финансов. В то же время в ходе исследования было определено, что на современном историческом этапе, в отрасли финансов и в целом в сфере экономики, наиважнейшее значение приобретает именно региональный аспект. Поэтому, а также учитывая то, что финансы являются одной из форм федеративных отношений, прежде всего, потребовалось обратиться к анализу базового элемента российской государственности - к категории "федерализм" и его отраслевой классификации - "бюджетный федерализм". В результате данного анализа был выработан и обоснован авторский подход к пониманию бюджетного федерализма как фундаментальной экономической категории определяющей построение и реализацию национальной системы финансовых отношений.

Прежде всего, необходимо отметить, что современной финансовой наукой, бюджетный федерализм отнесен к разряду важнейших элементов составляющих экономический базис системы федеративных отношений. Вместе с тем в научной среде нет единого подхода ни к пониманию бюджетного федерализма как явления, ни единого определения его как категории.

Авторский подход основывается на том, что бюджетный федерализм есть ни что иное как структурный элемент государственного федерализма вообще. Иными словами федерализм в целом, соотносится с бюджетным (отраслевым) федерализ-

мом, как общее с частным. Поэтому бюджетный федерализм надлежит рассматривать через призму государственного федерализма.

Государственный федерализм основывается на нескольких базовых положениях, где центральным естественно является федеративная форма государственного устройства, характеризующим свойством которой является распределение государственных функций между единым государством и его субфедеративными образованиями. Данное свойство образует второе базовых положение федерализма - вертикальное распределение государственных функций, следствием которого является межуровневое разграничение функциональных властных полномочий, которые и позволяют государственной власти соответствующего уровня реализовать этот функционал.

Также важны исторические модели формирования федераций, в рамках которых раскрывается не только логика федерализма, но и динамика которой подчинено его развитие. Первую модель можно определить как классическую. Сущность её в том, что исторически федеративное государство образуется в результате объединения нескольких суверенных государств. Объединение представляет собой центростремительный процесс, в рамках которого происходит движение от субъекта к федерации. В результате этого движения некогда суверенный субъект передает федерации часть своих функций, своего статуса и суверенитета. Сущность второй модели - децентрализованной в том, что федеративное государство образуется в результате деления унитарного. Трансформация унитарного государства представляет собой процесс децентрализации, в рамках которого происходит обратное движение - от федерации к субъекту. В результате некогда неделимое государство передает субъекту часть своих функций, определяет его статус, наделяет его ограниченным суверенитетом.

Непосредственно, федерализм представляется принципиальным типом внутреннего устройства федеративного государства, который составляет его теоретико-методологическую основу. Федерация выступает внешней формой государства, а федерализм его содержанием. Если же квалифицировать данную категорию в рамках финансовой отрасли, то соответственно бюджетный федерализм представляется принципиальным типом внутригосударственного устройства, который в целом определяет построение системы публичных финансовых институтов, бюджетной и налоговой систем, характер и возникновение межуровневых и межсубъектных связей. При этом бюджетный федерализм не только определяет построение и реализацию национальной системы финансов, но и воплощается в рамках федеративных отношений, не только финансовых отношений, но и отношений по поводу финансов. Более того, одной из форм такого воплощения является разграничение источников бюджетных доходов между уровнями государственной власти, поэтому формирование финансового потенциала регионов и непосредственная мобилизация финансовых ресурсов находятся в прямой зависимости от системы бюджетного федерализма.

В ходе рассмотрения экономической категории "финансовый потенциал региона" было уточнено её содержание и признаки, определены субъективные и объективные факторы, влияющие на процесс его формирования и его величину.

Авторская позиция основывается на том, что финансовый потенциал региона представляется совокупностью финансовых ресурсов, которые регион может и должен использовать для выполнения своих функциональных полномочий. Данная категория обладает тремя сущностными признаками:

- 1) финансовый потенциал характеризуется целевой обусловленностью ресурсов, а именно необходимостью выполнения регионом своих функций;
- 2) финансовый потенциал региона характеризуется совокупностью финансовых ресурсов мобилизуемых в рамках публичных, финансовых правоотношений;
- 3) финансовый потенциал региона характеризуется концентрацией ресурсов в руках региональной власти.

Вместе с тем финансовый потенциал включает в себя два составляющих элемента: "используемый" и "неиспользуемый" потенциал. Используемый потенциал представлен теми финансовыми ресурсами, которые уже мобилизованы и непосредственно сконцентрированы в распоряжении региональной власти. Неиспользуемый потенциал, предполагает возможные доходы, которые регион может мобилизовать в перспективе.

На процесс формирования и величину финансового потенциала влияют субъективные и объективные факторы. Закрепление за регионами источников финансовых ресурсов, производится на основе принципа, гарантирующего равенство бюджетных прав субъектов РФ, закрепленного в ст. 31.1 БК РФ. Иными словами, по своему финансово-правовому статусу все субъекты (регионы) России равны, следовательно, эффективность региона в сфере формирования финансового потенциала напрямую зависит от субъективных факторов - качества работы органов государственной власти конкретного субъекта. С другой стороны, он зависит и от потенциала региональной экономики, наличия элементов, способствующих или ограничивающих экономический рост, в т.ч. от наличия природных ресурсов, стабильности социальной обстановки и демографии. В целом получается, что финансовый потенциал региона обусловлен государственным сектором и опосредован частным, т.е. зависит от синтеза благоприятных субъективных и объективных факторов, что требует управления не только финансовым потенциалом, но и процессом экономического развития региона.

Особое внимание в работе уделено исследованию сущности и состава доходов региональных бюджетов, за счет которых и формируется финансовый потенциал регионов. Помимо раскрытия их экономической и финансово-правовой сущности, автором предложен новый подход к содержанию категории "собственные доходы". Изначально Бюджетным кодексом РФ предусматривалось классификационное разграничение доходов на собственные и регулирующие, однако, впоследствии категория "регулирующие доходы" была исключена. Таким образом, согласно действующему законодательству к собственным доходам бюджетов относятся все виды доходов за исключением отдельных безвозмездных поступлений, представленных субвенциями, что само по себе нецелесообразно. По мнению автора, классификация бюджетных доходов должна производиться по основаниям территориального источника права собственности на доходы бюджета. Исходя из этого основания, необходимо выделить две группы доходов - "собственные" и "привлеченные". В результате, согласно предложенной классификации, к собственным

доходам относятся все налоговые и неналоговые доходы бюджета. Безвозмездные же поступления, которые включают в себя не только субвенции, но и дотации, и субсидии, а также и иные межбюджетные трансферты и безвозмездные поступления, безусловно, не могут относиться к собственным доходам бюджетов.

Во взаимосвязи с бюджетными доходами, в диссертации рассматривается сущность и содержание категории "бюджетные риски". Классическое определение "риска", квалифицирует данное явление как опасность возникновения непредвиденных потерь ожидаемой прибыли, дохода или имущества, денежных средств, других ресурсов в связи со случайным изменением условий экономической деятельности, неблагоприятными обстоятельствами. Применительно к финансовой отрасли данный термин определяется как опасность недополучения средств в бюджет любого уровня. Наступление рисков событий определяется наличием свершившегося факта несовпадения бюджетного плана и фактических показателей его исполнения.

Бюджетный риск характеризуется наличием прямой связи с вероятностью неосуществления государственных функций, с угрозой того, что какие-либо властные полномочия, какие-либо бюджетные расходы не будут профинансированы. Именно поэтому, бюджетный риск выражает не только меру измерения вероятности наступления рисков событий, но и абсолютную величину бюджетных потерь. Необходимо отметить, что в данном случае речь идет о бюджете в целом, то есть наступление рисков событий может выражаться в отклонении фактических показателей от плановых, как по доходам, так и по расходам. Однако, исходя из обозначенного предмета исследования, в диссертации категория бюджетных рисков рассматривается в ракурсе зафиксированного отклонения фактических поступлений бюджетных доходов от запланированных.

Вторая группа проблем связана с анализом состояния региональных финансов и определением перспектив формирования финансового потенциала регионов.

В последнее время в науке получил распространение подход, где региональные финансы рассматриваются в разрезе федеральных округов. Это позволяет производить комплексную научную разработку исследуемой проблемы, в более широком территориальном аспекте. Однако федеральные округа есть административно-управленческое деление территории, которое учитывает управленческие факторы, но не учитывает экономические. Авторская позиция основывается на том, что разработку проблем региональных финансов необходимо производить в разрезе группировки регионов основанной на экономических факторах.

В целях комплексного исследования состояния региональных финансов, а также оценки финансового потенциала регионов и перспектив его формирования, автором в диссертационной работе был предложен и обоснован концептуальный подход к исследованию и разработке проблем региональных финансов в системе экономического районирования. Предложение автора обуславливается тем, что, во-первых, "экономический район" представляет собой объединение нескольких регионов, в основе которого лежат экономические основания. Во-вторых, наиболее важным классификационным признаком в данном случае выступает относительная общность объективных условий хозяйствования в пределах территории района. Значит, объединение нескольких регионов в рамках одного экономическо-

го района свидетельствует, что с позиции объективных экономических факторов они находятся в относительно равных условиях. Вкупе это открывает более широкие возможности для исследования, поскольку позволяет: а) на основании выборки нескольких субъектов, исследовать экономический район в целом, исследовать общие процессы и тенденции, выявить общие особенности и проблемы; б) на примере отдельных субъектов разработать методы и сформулировать предложения, которые могут быть внедрены на территории практически всего экономического района.

Отправной точкой для анализа и оценки финансового потенциала, является имеющаяся степень эффективности региона в формировании бюджетных доходов. В свою очередь, обозначенная эффективность определяется объемами доходов и их структурой, а также находится в зависимости от объективных и субъективных факторов. Объективные факторы носят преимущественно экономический характер, это указывает на то, что комплексное исследование и анализ региональных аспектов финансов и финансового потенциала не может производиться без комплексного анализа экономических факторов присущих региону и оценки потенциала региональной экономики. Таким образом, на основе предложенного автором подхода, был проведен анализ финансовых показателей, характеризующих исследуемую проблему.

Непосредственно анализ проводился в рамках территориальной выборки, куда были включены показатели 34 регионов, в том числе 13 областей, 13 республик, 5 краев и 3 автономных округов.

Рассмотрение показателей осуществлялось в ракурсе их исторической динамики, для которой использовалось несколько критериев. Согласно первому критерию, в работе рассматривались накопленные показатели за последние шесть финансовых лет. Согласно второму критерию, в разряд последних финансовых лет были включены только те года, в отношении которых пройдены и завершены все стадии бюджетного процесса.

В результате проведенного анализа были выявлены, проанализированы и обобщены основные тенденции, особенности и закономерности, характерные отрасли региональных финансов. Наверное, самая главная закономерность заключается в том, что всем регионам, за малым исключением, присуща высокая доля безвозмездных поступлений. Из 34 рассмотренных регионов, только в 2 субъектах, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, средняя доля безвозмездных поступлений составляет менее 10% от доходной части бюджета. Стоит отметить, что с этой позиции самым близким к ним регионом оказалась Свердловская область, где средняя доля безвозмездных поступлений составила 15,3%. Если рассмотреть данную ситуацию шире, то мы увидим, что еще в 7 субъектах доля безвозмездных поступлений находится в диапазоне 20-30%% от доходной части, в 10 субъектах она находится в диапазоне 30-40%%, и в 12 субъектах, безвозмездные поступления составляют более половины всех доходов регионального бюджета. Более того, с этой закономерностью связана определенная особенность, суть которой сводится к тому, что в каждом экономическом районе присутствуют один или несколько депрессивных, высоко дотационных субъектов.

Следующая закономерность, которая заслуживает отдельного внимания, заключается в том, что всем регионам присуща крайне низкая доля неналоговых доходов. Так, например, только в 3 регионах средняя доля неналоговых доходов в структуре доходной части с трудом превышает 10%. При этом в 9 субъектах доля неналоговых доходов находится в диапазоне 5-10%, а в 22 регионах она составляет менее 5% от доходной части регионального бюджета.

В разрезе налоговых доходов особенностью является крайне низкая доля региональных налогов в структуре доходной части. Только в 2 из 34 рассмотренных регионов, зафиксирован высокий показатель поступлений по ним. Речь в данном случае опять идет про ХМАО и ЯНАО, где средняя доля этих налогов составляет 17,4% и 30,6% соответственно. В большинстве же субъектов доля региональных налогов с трудом преодолевает барьер в 5%. Так например в 17 регионах доля поступлений по региональным налогам находится в диапазоне 5-10%, в 5 регионах она находится в диапазоне 10-15%, и в 10 регионах она составляет менее 5% от доходной части.

В целом с доходами бюджетов связана общероссийская финансовая тенденция, наблюдающаяся на региональном уровне. Её суть сводится к тому, что ещё до начала мирового финансового кризиса, в региональных бюджетах наметилась планомерная реструктуризация доходной части. Данный процесс характеризуется тем, что независимо от прироста или падения собственных доходов, их доля сокращается, в то время как доля безвозмездных поступлений растет.

Помимо обозначенных выше, одной из насущных проблем для регионов, являются бюджетные риски. В рассмотренном периоде зафиксировано 64 случая наступления рискованных событий. Если рассматривать их в разрезе субъектов, то выяснится, что из всех проанализированных субъектов, наступление рискованных событий не произошло, лишь в 9 из них. Абсолютным рекордсменом по количеству рискованных событий, является Ярославская область, где зафиксировано 6 рискованных событий (Табл. 1).

Таблица 1. Наступление рискованных событий при исполнении бюджета Ярославской области (%)

Доходы	Период					
	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ДОХОДЫ - всего	-2,1%	-3,3%	-0,2%	-2,6%	-0,2%	-1,8%
НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	1,7%	-4,7%	0,9%	-2,8%	0,9%	-1,8%
НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ	-61,2%	12,3%	-20,3%	-13,2%	-17,7%	-29,2%
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	2,4%	2,4%	-0,8%	0,1%	-0,1%	1,4%

Если же рассматривать зафиксированные случаи отрицательного отклонения фактических показателей от плановых, в разрезе их величины, то выяснится, что в 36 случаях отклонение составило менее 3%, в 13 случаях отклонение зафиксировано в диапазоне от 3% до 5%, ещё в 13 случаях отклонение зафиксировано в диапазоне от 5% до 10%. Помимо этого, в 2 случаях отклонение зафиксировано в диапазоне от 10% до 20%. При этом нужно четко понимать, что объем каждого рассмотренного бюджета, за исключением бюджета Республики Калмыкия, исчисляется десятками, а в случае Московской области, Республики Татарстан, Краснодарского края, Свердловской области, Ханты-Мансийского автономного

округа и Красноярского края, сотнями миллиардов рублей. Поэтому событие даже с минимальным уровнем риска, в абсолютных показателях предполагает крупные потери.

Среди результатов анализа особо нужно отметить то, что на уровне субъектов проявляется низкая финансовая устойчивость к раздражителям. Это подтверждается тем, что практически всем рассмотренным субъектам, в условиях финансового кризиса потребовалась федеральная поддержка, которая была воплощена в росте межбюджетных трансфертов. Более того, в связи с этим фактором, на уровне регионов была выявлена одна особенность.

Эта особенность раскрывается в ходе рассмотрения противоположных закономерностей, финансового и экономического характера, проявившихся в депрессивных, высоко дотационных регионах, и в экономически развитых, самодостаточных регионах. Экономический характер закономерности выражается в том, что регионам с наиболее развитой экономикой, как правило, соответствовал наибольший уровень экономической стагнации, что характеризуется наибольшей долей сокращения ВРП. И наоборот, отсталым и депрессивным регионам, как правило, удалось сохранить положительный прирост реального ВРП. Финансовый характер закономерности выражается в том, что в развитых и самодостаточных регионах при формировании собственных доходов наблюдалась негативная тенденция, в то время как в дотационных регионах тенденция была наоборот позитивной.

В данном случае, идеальным примером развитых и самодостаточных регионов являются Ямало-Ненецкий автономный округ и Свердловская область, а идеальным примером депрессивных и дотационных регионов, являются Кабардино-Балкарская Республика и Чукотский автономный округ.

В ЯНАО и в Свердловской области, сокращение реального объема ВРП составило -10,2% и -11,6% соответственно (Рис.1), при этом доля межбюджетных трансфертов в автономном округе выросла больше чем в 2 раза, а в области почти в 3 раза (Рис.2).

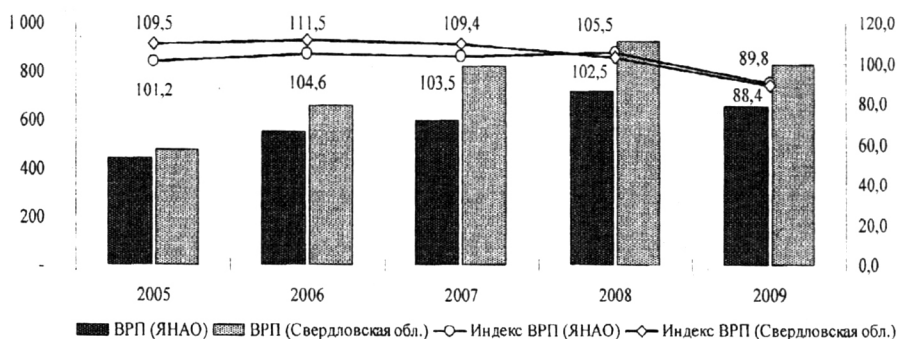


Рис. 1. Динамика прироста валового регионального продукта Ямало-Ненецкого автономного округа и Свердловской области (номинальный объем в млрд рублей, индекс физического объема в %%)

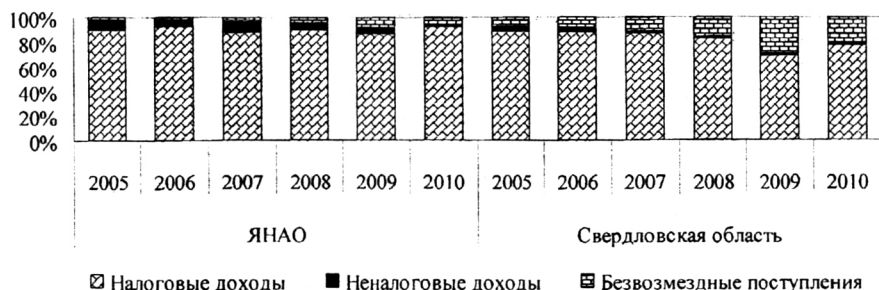


Рис. 2. Изменение структуры доходной части бюджетов Ямало-Ненецкого автономного округа и Свердловской области (%)

В Кабардино-Балкарской республике и в Чукотском автономном округе, наоборот, рост реального ВРП составил 4,2% и 13,4% соответственно, при этом в их бюджетах наблюдалось сокращение доли межбюджетных трансфертов.

Третья группа проблем связана с разработкой стратегии повышения финансового потенциала регионов.

Одним из основных научных тезисов последнего времени, стал тезис о необходимости децентрализации модели российского бюджетного федерализма. В его основе лежат, имевшие место в последнее десятилетие, процессы перераспределения полномочий и финансовых ресурсов, а также их дальнейшая целенаправленная концентрация на федеральном уровне. В результате доля регионального уровня в структуре совокупных финансовых ресурсов государства ощутимо сократилась, усилилось противоречие принципу бюджетной самостоятельности властных уровней. Вкупе это привело к снижению устойчивости региональных финансов, росту дефицитов региональных бюджетов, и к сокращению инструментов качественного экономического развития регионов. В то же время обеспечение устойчивого финансового, экономического и социального развития, как регионов, так и государства, возможно только на базе оптимальной, комплексной системы федеративных отношений отвечающей требованиям современности. Поэтому мы согласны с большинством научных мнений, что модель и форма реализации российского бюджетного федерализма далека от идеала и требует реформирования. Однако на наш взгляд централизация финансовых взаимоотношений и полномочий, это лишь элемент комплексных мер по политической и управленческой централизации, которая носит ограниченный во времени характер, и нам кажется, что она не является стратегическим направлением дальнейшего долгосрочного развития России. Поэтому, характерной чертой позиции автора исследования является то, что системе публичных федеративных отношений, необходимо не революционное движение, коим является децентрализация, а эволюционное - движение по пути модернизации и инноваций, особенно в сфере финансов. На основе данной позиции в диссертации была предложена стратегия повышения финансового потенциала регионов, которая включает в себя три основных направлениях:

- 1) реформирование системы федерализма;
- 2) использование инновационных подходов к системе разграничения доходных полномочий;

3) пересмотр отдельных финансовых процессов протекающих на региональном уровне.

В части реформирования системы федерализма стратегия основывается на том, что обеспечение потребностей региона в финансовых ресурсах, должно осуществляться не в результате межуровневого разграничения доходных источников, а полностью зависеть от эффективности региона в части формирования бюджетных доходов. Иными словами, необходимо закрепить за регионами инструменты извлечения бюджетных доходов, а формирование на их основе прочного фундамента, это целиком и полностью задача региона.

В рамках реформирования необходима либерализация отношений между федерацией и регионами, основу которой составляет перераспределение ответственности за исполнение региональной финансовой политики от федерации к субъектам, реализуемое в рамках разработки действенных мер не только политической, но и прежде всего юридической ответственности.

Следующим структурным элементом стратегии, является формирование на основе разграничения компетенции институциональных конкурентных отношений. В результате на региональном уровне должна быть создана двухэлементная конкурентная модель. Первый (вертикальный) элемент предполагает максимальное удовлетворение населения в общественных благах - здесь конкуренция выражается в создании между федеральной и региональной властью конкурентных условий по реализации ими государственных функций. Второй (горизонтальный) позволяет мобилизовать необходимые для этого ресурсы - здесь конкуренция выражается в создании конкурентных условий, на основе которых между регионами развернется борьба за бюджетные источники и наибольшую эффективность в мобилизации бюджетных доходов. Наиболее конкурентоспособными регионами будут являться те регионы, которые смогут обеспечить наибольший объем бюджетных ресурсов при наименьшем налоговом бремени. Результатом же реализации этой модели должно стать оптимальное соотношение предоставляемого общественного блага и возлагаемого налогового бремени.

Решение вопросов о соотношении федеральной и региональной финансовой политики, должно осуществляться в рамках районной координации, путем учреждения на уровне каждого экономического района специализированных департаментов. В процессе непосредственного формирования и деятельности данных органов, интересы федерального уровня должны представлять Министерство финансов, Министерство экономического развития и Министерство регионального развития, а интересы регионального уровня должны представлять соответствующие министерства и ведомства субъектов РФ.

В рамках стратегии предлагается модернизация механизмов финансовой поддержки регионов в целях повышения уровня самостоятельности региональных бюджетов и сокращения доли безвозмездных поступлений. Безвозмездные поступления, должны быть не способом выравнивания бюджетной обеспеченности, а инструментом, через эффективное использование которого регион сам должен достигать необходимого уровня обеспеченности. Необходимо пересмотреть градацию форм финансовой поддержки, разделяя их по двум основаниям. По экономическому содержанию, необходимо выделить текущие и капитальные поступле-

ния. По критерию целевого экономического эффекта, необходимо выделить выравнивающие и стимулирующие безвозмездные поступления. Важным элементом финансовой политики должно стать установление жестких лимитов в части межбюджетных трансфертов, нормативная фиксация которых должна производиться в абсолютных показателях объема трансфертов, а не в относительных. Нарушение жестких требований и лимитов, должно предусматривать применение жестких санкций, сущностная основа которых должна состоять в ограничении финансово-правового статуса субъектов.

Одним из элементов стратегии является изменение системы разграничения налоговых полномочий, которое можно рассматривать в двух ракурсах - в разрезе пересмотра самих регулятивных полномочий, и в разрезе перераспределения источников налоговых доходов.

В части пересмотра полномочий необходимо ориентироваться на то, что региональный уровень должен обладать исключительно полными полномочиями необходимыми для регулирования налоговых правоотношений складывающихся при формировании регионального бюджета. Необходимо, чтобы региональная власть являлась основным источником бюджетно-налоговой и экономической политики. Иными словами, пересмотр регулятивных полномочий должен дополнить финансовый и экономический статус регионов правовыми элементами, делающими зависимыми, величину финансового потенциала и сложившуюся экономическую ситуацию, от степени эффективности региональной власти.

В части перераспределения источников налоговых доходов необходимо руководствоваться рядом принципов. Собственные доходы бюджетов каждого уровня должны быть основным ресурсом для эффективной реализации закреплённых за ними расходных полномочий. Налоговые полномочия субъектов РФ не должны ограничивать перемещение капитала, рабочей силы, товаров и услуг, но в то же время не должны позволять фиктивно экспортировать налогооблагаемую базу в другие регионы. Разграничение доходных источников должно строиться на вертикальном, а не горизонтальном выравнивании, и предполагать объективную возможность субъектов найти оптимальное соотношение стимулирующей и фискальной функций налогообложения, то есть оптимального соотношения объемов доходной части и территориальной налоговой нагрузки.

В отношении практической реализации разграничения доходных источников между федеральным и региональным уровнями власти, в научной среде используются две концепции: "совместного ведения" и "один налог - один бюджет". Автором работы предлагается "смешанная" концепция, в результате которой будет сформирован высокопотенциальный гибрид, включающий в себя не более двух региональных налогов и одного стабилизирующего источника представленного федеральным налогом, поступления от которого должны расщепляться и делиться равно пропорционально между федеральным и региональным бюджетом. Однако одним из наиважнейших элементов этой концепции, является не просто иное разграничение налоговых источников, а, прежде всего перегруппировка федеральных и региональных налогов, то есть наделение какого-либо федерального налога статусом регионального и наоборот. В разряд же региональных налогов, по мнению автора, должны быть включены налог на прибыль и налог на имущество органи-

заций. В качестве стабилизирующего источника должен выступить налог на доходы физических лиц.

На уровне субъекта РФ необходимо создание системы администрирования поступлений по региональным налогам. При этом одним из составных элементов этой системы, должно стать её стопроцентное финансирование за счет регионального бюджета. Чем выше издержки региона на её содержание, тем активнее поиск эффективных методов работы данной системы.

Необходимо внедрить принцип территориального приоритета налогооблагаемой базы, а также метода системного контроля за его соблюдением, для противодействия налоговой минимизации и фиктивному экспорту налогооблагаемой базы в другие регионы.

В части пересмотра отдельных финансовых процессов протекающих на региональном уровне, стратегия предусматривает два направления предложений, касающихся неналоговых доходов региональных бюджетов.

Первое направление связано с реформированием имущественного комплекса и расширением состава субфедеральных активов. В частности здесь необходимо ориентироваться на инвестиционные цели, непосредственно для чего нужно произвести реструктуризацию имущественного комплекса, избавиться от убыточных и балластных активов, поменять профильную специализацию неиспользуемых активов, инвестировать бюджетные средства в новые активы. Особое внимание необходимо уделить акционированию государственных предприятий и участию субъектов РФ в создании новых открытых акционерных обществ путем внесения в их уставные капиталы, как субфедерального имущества, представленного неденежными активами, так и бюджетных средств.

Второе направление связано с повышением бюджетного эффекта от использования государственного имущества находящегося в собственности субъекта РФ. В частности, поскольку государство и регионы, как публичные субъекты, показали себя в качестве неэффективных собственников имущества, необходимо целенаправленно передать право управления их имуществом в руки частных субъектов. Принципиальными моментами в данном случае является то, что передача имущества должна происходить в рамках института доверительного управления, а также то, что передаваться должно только имущество, которое требует активного управления или имущество, эффективное использование которого возможно только в рамках такого управления.

Предлагаемая стратегия является отправной точкой на пути к эффективному сочетанию принципов централизации и децентрализации, и способна обеспечить общенациональную стабильность отрасли финансов, динамичное экономическое развитие и материальную основу дальнейшего государственного строительства.

В части сегмента налоговых доходов, реализация стратегии позволит регионам выйти на необходимый уровень бюджетной самостоятельности, обеспечить устойчивость региональных финансов, сформировать качественно иную материальную базу, которая позволит регионам решить не только насущные проблемы текущего характера, но и проблемы долгосрочных перспектив. Это позволит сформировать финансовый базис и инструментарий, использование которого даст регионам возможность активно влиять на динамику экономического развития,

возможность управлять многоотраслевыми региональными процессами, и вообще эффективно реализовывать государственные функции и выполнять стратегические задачи. В части же сегмента неналоговых доходов, реализация стратегии позволит не только повысить потенциал неналоговых доходов, но и использовать этот потенциал более эффективно. Это в свою очередь создаст дополнительные возможности увеличения бюджетных расходов на цели социального и экономического развития региона, обеспечит бездефицитное исполнение бюджетов.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. *Школик О.А.* Взаимосвязь региональных публичных финансов и государственной реформы игорного бизнеса // Финансы и кредит. - 2009. - №3(339). - 0,5 п.л.
2. *Школик О.А.* Финансовый потенциал нефтегазодобывающих регионов России // Экономические и гуманитарные исследования регионов. - 2011. - №3. - 1 п.л.
3. *Школик О.А.* Становление бюджетного федерализма в условиях многонационального государства // Экономические и гуманитарные исследования регионов. - 2011. - №4. - 0,5 п.л.
4. *Школик О.А.* Бюджетный федерализм как структурный элемент федерализма. // Вопросы экономики и права. - 2011. - №5. - 0,6 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

5. *Школик О.А.* Эволюция природы бюджетных доходов и стагнация бюджетной политики в кризисные периоды истории // Вестник УИФР. - 2010. - №2,3. - 0,9 п.л.
6. *Школик О.А.* Региональные финансы: исследование особенностей и анализ недостатков республиканских бюджетов (на примере Северо-Кавказского экономического района) // Актуальн. вопр. эконом. наук: Сб. мат. XIX Междунар. науч. конф. - Новосибирск: Изд. НГТУ, 2011. - 417 с. - 0,4 п.л.
7. *Школик О.А.* Региональная экономика как основной элемент бюджетно-налогового потенциала региона (на примере Восточно-Сибирского экономического района) // Молодежь Сибири - науке России: мат. междунар. науч.-практ. конф. - Красноярск, 2011. - Часть II. - 450 с. - 0,5 п.л.
8. *Школик О.А.* Налоговые доходы в структуре доходной части краевых бюджетов Северо-Кавказского экономического района // Актуальн. проблемы экономики, социологии и права в современных условиях. 9-я Междунар. науч.-практ. конф. - Пятигорск: Изд. МАФТ, 2011. - 228 с. - 0,4 п.л.
9. *Школик О.А.* Региональная бюджетная политика как составная часть внутренней политики государства // Экономика, социология и право. - 2011. - №3. - 0,5 п.л.
10. *Школик О.А.* Финансовая основа развития северных добывающих регионов // Проблемы и перспективы развития регионов: Мат. Всеросс. науч.-практ. конф. - Когалым: Филиал ТюмГУ в г. Когалыме, 2011 г. - 226 с. - 0,3 п.л.
11. *Школик О.А.* Структурные закономерности формирования доходов регио-

нальных бюджетов (на примере Северного экономического района) // Устойчивое развитие российских регионов: Доклады VIII Междунар. науч.-практ. конф. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2011. - 152 с. - 0,4 п.л.

12. Школик О.А. Калининградский экономический район: изолированность как фактор финансовой неустойчивости // Новые подходы в экономике и управлении: Мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Пенза: НИЦ "Социосфера", 2011. - 203 с. - 0,25 п.л.

13. Школик О.А. Реструктуризация финансовых потоков в условиях стагнации региональной экономики (на примере Поволжского экономического района) // Новые подходы в экономике и управлении: Мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Пенза: НИЦ "Социосфера", 2011. - 203 с. - 0,25 п.л.

14. Школик О.А. Инерционная динамика регионального развития Западно-Сибирского экономического района // Экономика, образование и право: вопросы теории и практики: Сб. мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Омск, 2011. - 416 с. - 0,4 п.л.

15. Школик О.А. Налоговые и неналоговые доходы бюджетов: экономическая сущность правовых категорий // Экономика, образование и право: вопросы теории и практики: Сб. мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Омск, 2011. - 416 с. - 0,4 п.л.

16. Школик О.А. Уральский экономический район - индустриальная и финансовая опора России // Современ. проблемы гуманитар. и естеств. наук: Мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Москва, 2011. - 280 с. - 0,5 п.л.

17. Школик О.А. Анализ налоговых аспектов субнациональных бюджетов // Экономика, социология и право. - 2011. - №10. - 0,4 п.л.

18. Школик О.А. Тенденции на мировом рынке металлов и закономерности их влияния на бюджетную политику промышленных регионов (на примере Уральского экономического района) // Актуальные вопросы экономических наук: Мат. междунар. науч. конф. - Уфа, 2011. - 132 с. - 0,5 п.л.

19. Школик О.А. Конкурентоспособность регионов в бюджетно-налоговой сфере // Конкурентный потенциал региона: оценка и эффективность использования: Сб. мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Абакан: Изд. ФГБОУ ВПО "ХГУ им. Н.Ф. Катанова", 2011. - 280 с. - 0,25 п.л.

20. Школик О.А. Анализ конкурентного потенциала регионов в бюджетно-налоговой сфере (на примере Центрального и Центрально-Черноземного экономических районов) // Конкурентный потенциал региона: оценка и эффективность использования: Сб. мат. Междунар. науч.-практ. конф. - Абакан: Изд. ФГБОУ ВПО "ХГУ им. Н.Ф. Катанова", 2011. - 280 с. - 0,3 п.л.

21. Школик О.А. Методика межуровневого распределения бюджетных доходов от отдельных федеральных налогов // Управление бизнес-процессами и экономико-финансовая компонента современных социально-экономических систем: всерос. науч.-практ. конф. - Волгоград, 2011. - 200 с. - 0,3 п.л.

22. Школик О.А. Фундаментальные проблемы региональных финансов: финансовое планирование и бюджетные риски // Экономика России в XXI веке: Сб. науч. трудов VIII Всерос. науч.-практ. конф. - Томск: Изд. Томского политехнического университета, 2011. - 420 с. - 0,4 п.л.

23. Школик О.А. Сущность региональных налогов и их роль в формировании

региональных бюджетов (на примере Северно-Западного экономического района) // Проблемы и перспективы реформирования современного государства: Мат. Междунар. науч.-практ. конф. – СПб., 2011. – 280 с. – 0,6 п.л.

24. *Школик О.А.* Безвозмездные поступления в процессе финансового перераспределения (на примере Дальневосточного экономического района) // Модернизация экономики России в контексте глобализации: мат. Междунар науч.-практ. конф. – Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2011. – 183 с. – 0,4 п.л.

25. *Школик О.А.* Неналоговые доходы как категория и бюджетный источник (на примере Волго-Вятского экономического района) // Актуальные проблемы экономики современной России: Сб. мат. VI Всеросс. науч.-практ. конф. – Йошкар-Ола: НИЦ "Коллоквиум", 2011. – 134 с. – 0,4 п.л.

26. *Школик О.А.* Выбор стратегии экономического развития регионов: децентрализация или либерализация // Стратегия устойчивого развития регионов России: Сб. мат. VII Всеросс. науч.-практ. конф. – Новосибирск: Изд. НГТУ, 2011. – 234 с. – 0,2 п.л.

27. *Школик О.А.* Налоговые аспекты региональных финансов Северного Кавказа // Региональные проблемы преобразования экономики: мат. Всеросс. науч.-практ. конф. – Махачкала, 2011. – 134 с. – 0,25 п.л.

Автореферат

Подписано в печать 18.04.2012

Бумага типогр. №1

Печать офсетная

Заказ 124

Формат 60х84 1/16

Гарнитура "Times"

Уч.-изд. л. 1,0

Тираж 100 экз.

Издательский центр Саратовского
государственного социально-экономического университета.
410003, Саратов, Радищева, 89.